



**Conseil d'administration
du Programme
des Nations Unies
pour le développement
et du Fonds des
Nations Unies pour la
population**

Distr.
GENERALE

DP/1996/12/Add.1
6 février 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Deuxième session ordinaire
25-29 mars 1996, New York
Point 10 de l'ordre du jour provisoire
PNUD

PNUD : PROGRAMMES DE PAYS ET QUESTIONS CONNEXES

Examen à mi-parcours du quatrième programme du Mozambique

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragrap</u> hes	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1	2
II. EXAMEN A MI-PARCOURS	2-5	2
III. HISTORIQUE DU QUATRIEME PROGRAMME	6-10	
IV. PERTINENCE DU PROGRAMME ET REALISATIONS	11-36	4
A. Pertinence des activités prioritaires	11-15	4
B. Exécution du programme	16-27	5
C. Approche-programme	28-29	7
D. Coordination de l'aide et mobilisation des ressources	30-36	8
V. QUESTIONS OPERATIONNELLES	37-52	9
A. Modalités de l'assistance technique	42-52	10
VI. PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	53-60	12
A. Conclusions	53-54	12
B. Recommandations	55-60	13
Annexe. Etat financier récapitulatif		16

I. INTRODUCTION

1. En février 1995, le Gouvernement du Mozambique et le PNUD ont mis en route les préparatifs de l'examen à mi-parcours du quatrième programme du Mozambique pour la période 1993-1997 (DP/CP/MOZ/4). Les larges consultations qui ont eu lieu entre eux ont abouti à la préparation du document commun de synthèse qui a été présenté en juin 1995 à la réunion d'examen à mi-parcours, dirigée conjointement par le gouvernement et par le PNUD. Ont également participé à la réunion plusieurs représentants d'organismes des Nations Unies et des membres du personnel affectés à des projets faisant l'objet d'une exécution nationale. L'objet de la réunion était de déterminer dans quelle mesure le quatrième programme continuait de répondre aux besoins du pays, d'évaluer les progrès accomplis dans sa mise en oeuvre ainsi que d'analyser les problèmes d'intérêt commun et de formuler des recommandations à leur sujet. Le processus d'examen à mi-parcours a été utile pour le gouvernement, pour le PNUD et pour les organismes des Nations Unies dans la mesure où il a permis de passer en revue les priorités du programme et de réorienter les activités du PNUD compte tenu du net infléchissement de l'environnement socio-politique, le développement prenant peu à peu le pas sur les secours et l'assistance humanitaire.

II. EXAMEN A MI-PARCOURS

2. La formulation du quatrième programme a coïncidé avec un événement historique, à savoir la signature, à Rome, de l'Accord général de paix pour le Mozambique. A l'époque, le gouvernement et le PNUD étaient convenus qu'il ne serait ouvert de crédits budgétaires détaillés que pour les deux années du cycle et que l'on procéderait à des examens annuels et, à la mi-1994, à une évaluation approfondie du programme pour veiller à ce que les activités puissent être réorientées selon que de besoin pour veiller à ce qu'elles continuent de correspondre à un environnement politique et socio-économique en pleine mutation.

3. Les exigences du processus de relèvement du pays, et en particulier le processus électoral, ont conduit à repousser la date de l'examen à mi-parcours, initialement prévu pour le milieu de l'année 1994. A la mi-1995, après les élections, la consolidation du processus de paix, l'achèvement du mandat de l'Opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ) et la présentation par le nouveau gouvernement d'un nouveau programme d'ensemble qui a été soumis aux donateurs lors de la réunion du Groupe consultatif, le PNUD a été mieux en mesure d'évaluer son propre rôle compte tenu du nouveau contexte opérationnel, caractérisé par les dernières étapes du relèvement et les premières indications d'un infléchissement des activités vers le développement à plus long terme du pays.

4. En 1994, lorsqu'il a été décidé de repousser l'examen à mi-parcours, le gouvernement et le PNUD ont procédé à une série d'études qui ont débouché sur l'établissement de rapports d'évaluation d'une page sur chaque projet. En février 1995, lorsque les préparatifs de l'examen à mi-parcours ont commencé sérieusement, il a été recruté un consultant national pour intégrer les évaluations préliminaires aux informations plus détaillées rassemblées par le personnel de contrepartie du gouvernement, le personnel des projets, les fonctionnaires du PNUD et les autres parties intéressées, y compris les

organismes des Nations Unies. Le rapport qui en est résulté est devenu le document commun de synthèse.

5. L'application des recommandations formulées lors de l'examen à mi-parcours est maintenant la principale tâche à mener à bien. Aussi bien le gouvernement que le PNUD sont prêts à reprendre cette nouvelle étape du processus, une autre devant être le regroupement des données d'évaluation rassemblées pendant l'examen à mi-parcours en vue de faciliter la formulation du cadre de coopération avec le pays qui doit commencer en janvier 1997.

III. HISTORIQUE DU QUATRIEME PROGRAMME

6. Le quatrième programme du Mozambique a été formulé pendant une période de transition durant laquelle le gouvernement a sollicité l'assistance de la communauté des donateurs pour résoudre les problèmes majeurs d'atténuation de la pauvreté, de développement humain et d'expansion économique. Aussi ce programme a-t-il, essentiellement, été formulé comme un programme de relèvement prévoyant une assistance humanitaire ainsi que des politiques tendant à rétablir la stabilité et à améliorer la qualité de la vie des populations.

7. Avec la mise en place de l'ONUMOZ et du Bureau des Nations Unies pour la coordination de l'aide humanitaire, les besoins immédiats en matière de secours humanitaires ont été financés au moyen des fonds d'affectation spéciale créés à cette fin. Le quatrième programme a par conséquent mis l'accent sur les énormes besoins de renforcement des capacités institutionnelles et humaines nationales, tâche formidable qui a exigé la mobilisation de ressources additionnelles auprès du reste de la communauté des donateurs.

8. Les autres aspects marquants du quatrième programme ont été les suivants :

- a) Souplesse afin de pouvoir réorienter les ressources en fonction des besoins immédiats;
- b) Application de l'approche-programme au moyen de la réalisation de pré-programmes dans plusieurs domaines;
- c) Renforcement de l'engagement national en soumettant une plus grande proportion des principaux pré-programmes et projets à la modalité de l'exécution nationale;
- d) Insistance sur le soutien institutionnel et le renforcement des capacités afin de préparer la mise en oeuvre d'autres programmes de reconstruction;
- e) Promotion de la décentralisation grâce au renforcement des capacités au niveau des provinces;
- f) Réalisation d'activités uniquement dans les régions sûres, c'est-à-dire essentiellement les capitales de provinces, étant donné que la liberté de mouvement demeurait limitée.

9. Le gouvernement a décidé que la coopération du PNUD devrait porter sur trois domaines prioritaires : atténuation de la pauvreté et activités de

relèvement d'après-guerre; gestion économique et financière; et gestion de l'environnement et des ressources naturelles. L'effort à entreprendre dans le domaine de l'atténuation de la pauvreté et du relèvement comprend notamment la relance des activités rurales et l'augmentation de la production vivrière au niveau des ménages; la réalisation de programmes sociaux, particulièrement en matière de santé, d'éducation et d'assainissement bon marché, et certaines activités humanitaires.

10. S'agissant de la gestion économique et financière, il a été prévu différentes activités dans les secteurs de la formulation des politiques et de la planification économiques; de la gestion des finances publiques; de la politique monétaire, de la banque, des changes et des marchés financiers; de la coordination, de la gestion et de la mobilisation de l'aide; de la réforme de la fonction publique; de la gestion du secteur public; de la décentralisation; et du système statistique. Enfin, les activités prévues en ce qui concerne la gestion de l'environnement et des ressources naturelles prévoyaient la fourniture d'une assistance dans les domaines de l'agriculture, des pêcheries, de la foresterie et de la sauvagine, de l'environnement, de l'eau, etc., par l'entremise des institutions compétentes ainsi que la préparation d'un programme national de gestion de l'environnement.

IV. PERTINENCE DU PROGRAMME ET REALISATIONS

A. Pertinence des activités prioritaires

11. En décembre 1994, c'est-à-dire un peu plus de deux ans et demi après la formulation du quatrième programme du pays, le premier Président et les premiers députés démocratiquement élus sont entrés en fonction, et le Président a nommé un nouveau gouvernement. La nouvelle Assemblée a commencé ses travaux en mars 1995, et le budget de l'Etat a été approuvé en avril de la même année.

12. Bien que le contexte socio-politique du pays ait beaucoup changé, les domaines d'activité prioritaires, sous réserve de changements subtiles, ont été considérés comme ayant gardé toute leur pertinence lorsqu'ils ont été examinés par le gouvernement et par le PNUD, ce qui témoigne de la souplesse et de l'adaptabilité du programme. Simultanément, il a été identifié un important domaine d'activité nouveau pour aider le pays à suivre la mise en oeuvre du processus démocratique qui a été lancé récemment.

13. Les nouveaux domaines d'activité prioritaires convenus lors de l'examen à mi-parcours, qui représentaient d'ailleurs le prolongement logique de la première moitié du programme, étaient les suivants : a) élimination de la pauvreté; b) gestion économique et financière; c) gestion des ressources naturelles; et d) amélioration de la gestion des affaires publiques.

14. Il a été noté que l'objectif ultime de toutes les activités prévues par le programme était l'élimination de la pauvreté dans toute sa complexité plutôt qu'une simple atténuation de la misère. En outre, il a été décidé que l'"environnement" devait être considéré comme une question qui, au même titre que l'égalité entre les sexes, intéressait tous les secteurs plutôt que d'être un élément d'un domaine d'activité déterminé. Aussi le PNUD a-t-il suggéré qu'il serait utile, pour faciliter la préparation des projets, de procéder à des

études de l'impact environnemental des programmes. Il a été convenu que de telles études environnementales seraient menées à l'étape de la formulation des programmes.

15. Les activités visant à améliorer la gestion des affaires publiques pourraient utilement compléter, a-t-on considéré, les efforts déployés dans le domaine de la gestion économique et financière et aideraient le Mozambique à consolider la stabilité économique et politique. Le gouvernement considère que les activités prévues dans ce domaine permettront de renforcer et de consolider les institutions chargées d'enraciner le processus démocratique.

B. Exécution du programme

Atténuation de la pauvreté et relèvement d'après-guerre

16. L'atténuation de la pauvreté a constitué l'objectif principal de toutes les activités du PNUD, comme d'ailleurs du gouvernement, lequel, comme indiqué au paragraphe 14, a décidé de redoubler d'efforts pour éliminer la pauvreté.

17. La stratégie d'atténuation de la pauvreté élaborée par le gouvernement consiste essentiellement à relancer l'activité dans le secteur rural en augmentant la productivité des agriculteurs et des petits exploitants (dont 60 % environ sont des femmes). Non seulement la production agricole est-elle le principal moteur de l'accroissement du produit intérieur brut (PIB), mais elle est indispensable à la sécurité alimentaire ainsi qu'à la génération d'excédents exportables. Lors de l'examen à mi-parcours, il a été reconnu que le pré-programme concernant l'agriculture avait créé des conditions propices à l'accroissement de la production dans le secteur des ménages en prévoyant une assistance dans les domaines de la planification de l'utilisation des sols, les services de vulgarisation et de recherche agronomique, le crédit, la foresterie et le soutien institutionnel. Les participants ont reconnu la nécessité de renforcer les efforts déployés par les donateurs pour appuyer les activités rurales ainsi que d'établir un dialogue, en tenant compte de certains des enseignements retirés dans le cadre du pré-programme, sur la fourniture de crédits aux communautés rurales.

18. Au Mozambique, les efforts de lutte contre la pauvreté sont complétés par des stratégies d'investissement dans l'être humain qui tendent à assurer dans toute la mesure possible la satisfaction des besoins élémentaires en matière de santé et d'éducation. S'agissant des services sociaux, les résultats satisfaisants obtenus dans les secteurs de l'éducation et de la santé ont été relevés et imputés, entre autres, à l'étroite coordination qui avait été instaurée avec d'autres donateurs. Le plan directeur concernant l'éducation de base qui a été établi, par exemple, constitue également un cadre efficace pour la coordination au niveau interinstitutions et au niveau bilatéral. Dans le secteur de la santé, le PNUD a suivi les suggestions formulées par d'autres donateurs et administre un fonds d'affectation spéciale qui permet aux donateurs qui y contribuent de mettre en commun leur appui financier pour la fourniture d'une assistance technique non liée.

19. Le projet d'assainissement à bon marché a amélioré considérablement la qualité de la vie des groupes les plus nécessiteux. En 1994, il a été établi un rapport sur la durabilité des résultats obtenus, ainsi qu'un plan directeur pour

la période 1995-2000 qui ont servi de base à la formulation du document relatif à l'appui aux programmes, qui sera appliqué prochainement.

20. L'examen à mi-parcours a porté notamment sur l'appui fourni dans le secteur de l'urbanisme et du logement, suspendu en 1993 en raison des stratégies peu judicieuses qui avaient été retenues ainsi que de l'absence d'institutions pleinement responsables des activités. Le PNUD a fait savoir qu'il pourrait envisager à nouveau d'investir dans ce secteur, la coordination semblant s'être améliorée depuis que de nouvelles institutions avaient été créées après les élections.

21. Il importe de noter qu'un Service du relèvement et de la reconstruction a été créé au début de 1995 pour aider le bureau local du PNUD à suivre quelque 45 activités différentes lancées par le Bureau des Nations Unies pour la coordination de l'aide humanitaire. La plupart de ces activités sont de petits projets communautaires.

Gestion économique et financière

22. Les projets réalisés dans ce domaine prioritaire ont contribué à améliorer la coordination verticale et horizontale des instruments de gestion et de planification économiques. Parmi les principales activités et réalisations, il convient de citer la mise à jour de bases de données, la création de modèles économétriques et non économétriques et le perfectionnement du logiciel utilisé pour élaborer le programme national de reconstruction et le plan triennal d'investissements publics. La priorité a été accordée au renforcement des capacités nationales de gestion et d'utilisation de ces instruments de planification et systèmes d'information.

23. Pendant la réunion d'examen, le PNUD a fait savoir que le nouveau document relatif à l'appui aux programmes dans le secteur économique et financier, qui tend à consolider les résultats donnés par l'assistance passée, devrait être approuvé au début de 1996. Les programmes dont la prolongation a récemment été approuvée prévoient la fourniture d'une assistance dans les domaines de la planification, des finances et des statistiques.

Gestion de l'environnement et des ressources naturelles

24. Bien que les ressources naturelles inexploitées abondent au Mozambique, certaines régions du pays (particulièrement les régions urbaines, les corridors de transport et la bande côtière) souffrent déjà d'une rare dégradation de leur environnement due à la concentration de grands nombres de personnes déplacées.

25. La signature de l'accord de paix, la réinstallation de millions de personnes et la motivation dont le gouvernement a fait preuve dans le cadre de l'ancienne Commission nationale pour l'environnement ont encouragé le PNUD à aider ce dernier à élaborer une politique stratégique de gestion des ressources naturelles. La reconnaissance par le gouvernement de l'importance que revêt le développement durable et la création d'un ministère chargé de la coordination de l'action environnementale sont apparues comme le couronnement des efforts passés.

26. Les participants à la réunion d'examen à mi-parcours se sont dits satisfaits de l'évaluation de l'aide fournie dans le cadre des pré-programmes dans les domaines des pêcheries et de la foresterie. Le gouvernement a commencé en septembre 1994 à mettre en oeuvre un plan directeur pour les pêcheries, tandis que les services du gouvernement central et des provinces s'emploient activement à élaborer un vaste programme national de gestion forestière. Simultanément, l'introduction sur une base pilote de lois et de règlements régissant les droits d'eau a abouti à l'établissement d'un modèle qui pourrait être appliqué dans différentes régions du pays. La coopération instituée avec d'autres donateurs dans ces secteurs a permis d'accroître l'impact et d'améliorer l'efficacité de l'assistance technique.

27. Il a été relevé que, dans les trois domaines d'activité prioritaires, la portée géographique des activités avait beaucoup changé entre 1992 et juin 1995, date de l'examen à mi-parcours. En 1992 et 1993, les activités prévues par le quatrième programme du pays ne pouvaient être exécutées que dans les régions sûres, c'est-à-dire essentiellement les capitales de provinces vu que la liberté de déplacement était limitée. Toutefois, à mesure que le processus de paix s'est accéléré, le gouvernement a, de plus en plus, appuyé une politique de décentralisation. La stabilité s'améliorant, le PNUD a examiné comment il pourrait aider le gouvernement en renforçant les capacités de gestion au niveau des provinces. Une formation a été organisée au niveau provincial dans les domaines de la foresterie, de l'éducation, de la santé, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, et l'on a eu recours pour l'exécution de différents projets à des organes des administrations provinciales. Aussi bien le gouvernement que le PNUD comptent que la portée des programmes continuera de s'élargir et de contribuer au renforcement des capacités du gouvernement à tous les niveaux et sur l'ensemble du territoire du pays.

C. Approche-programme

28. L'approche-programme préconisée par le PNUD s'est reflétée dans le quatrième programme du pays. Toutefois, le retard avec lequel ont été publiées les Directives concernant le document relatif à l'appui aux programmes et les arrangements relatifs à l'exécution de l'appui au programme, ainsi que l'état de flux où se sont trouvées les institutions gouvernementales pendant la période qui a suivi immédiatement le cessez-le-feu, ont empêché d'introduire cette approche plus rapidement. Le PNUD s'est attaché plutôt à renforcer les capacités de formulation des politiques du gouvernement dans les domaines correspondant aux objectifs nationaux. Comme indiqué ci-dessus, les projets du PNUD ont aidé le gouvernement à élaborer des pré-programmes et à formuler des plans directeurs et des stratégies nationales. Plusieurs programmes ayant été mis en place pendant la première moitié du quatrième cycle, le gouvernement et le PNUD ont consacré une bonne part de l'année 1995 à la préparation des premiers documents d'appui aux programmes, et quatre de ces documents devraient être approuvés au début de 1996.

29. L'un des avantages inattendus du peu d'expérience que l'on a des documents d'appui aux programmes et des arrangements relatifs à l'exécution de l'appui aux programmes au Mozambique, même parmi la communauté des donateurs et les consultants, est que les ministères ont dû s'engager à fond. Bien souvent, les services des ministères ont rédigé eux-mêmes de longs passages des documents d'appui aux programmes. En avril 1995, trois représentants du gouvernement et

du PNUD ont reçu une formation à la préparation de ces documents et arrangements. Par la suite, le PNUD a organisé des séminaires de formation pour diffuser les informations rassemblées lors de l'atelier initial. Le PNUD a l'intention de continuer à organiser une telle formation.

D. Coordination de l'aide et mobilisation des ressources

30. L'une des initiatives prises pendant le quatrième programme qui mérite d'être relevée a été la formulation de la note de stratégie du pays, processus qui vise, comme l'Assemblée générale l'a souligné dans sa résolution 47/199 du 22 décembre 1992, à améliorer la coordination interinstitutions au niveau du pays et à faire en sorte que les programmes émanant du système des Nations Unies répondent vraiment aux priorités et aux besoins nationaux. La dernière version du projet de note, déjà disponible en 1994, a été approuvée par le Conseil des ministres en août 1995. La note constitue, entre autres, la base sur laquelle devra être évalué le reste du quatrième programme du pays et constituera le principal outil de référence pour la formulation du nouveau cadre de coopération avec le Mozambique.

31. L'on a commencé à s'attacher à institutionnaliser la note de stratégie de pays au moyen de projets spécifiques. Par exemple, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a collaboré avec le PNUD pour défendre une politique de développement d'ensemble liée au développement humain durable (DDH). Le projet PROAREA, qui est un projet pilote de développement rural durable, est exécuté en étroites consultations avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et fait l'objet d'une lettre d'intention du Fonds international de développement agricole (FIDA), de la Banque mondiale et du PNUD. Au début de 1995, il a été organisé pour les chefs des organismes des Nations Unies une réunion qui a été pour eux une occasion d'expliquer en détail leurs domaines de compétence respectifs et d'explorer en termes concrets l'approche à suivre pour resserrer leur collaboration en matière de programmation.

32. Il a été relevé que le Coordonnateur résident a un rôle important à jouer pour concrétiser l'engagement pris par les organismes des Nations Unies de collaborer plus étroitement à l'intérieur du cadre proposé dans la note de stratégie de pays.

33. Un autre mécanisme introduit par le PNUD au Mozambique est l'Accord de mise en commun des ressources, qui revêt la forme d'un fonds d'affectation spéciale auquel contribuent de multiples donateurs et dans le cadre duquel ces derniers décident avec les ministères bénéficiaires, au sein d'un comité directeur, de l'assistance technique qui devra être fournie. C'est cette participation, qui permet aux donateurs de mieux comprendre les rapports ultérieurs, qui distingue ce type d'accord de la fourniture d'une aide non liée qui est "confiée" au PNUD. Ce mécanisme a été introduit dans le secteur de la santé en 1994, et il est proposé de l'étendre au secteur de l'enseignement supérieur.

34. Le bureau du PNUD dans le pays a déployé des efforts considérables pour mobiliser des ressources ainsi que pour administrer les programmes financés par d'autres donateurs. Il importe en effet de tenir compte de ce que des ressources peuvent être obtenues de la communauté des donateurs pour financer d'importantes étapes du processus de reconstruction dans le pays, comme

l'organisation d'élections et les programmes d'aide aux militaires démobilisés. Ces efforts ont abouti à d'importantes activités de cofinancement qui ont été réalisées dans le contexte d'arrangements de participation aux coûts et de fonds d'affectation spéciale. Une étude de la composition des fonds administrés par le PNUD montre que 41 % seulement des ressources proviennent du chiffre indicatif de planification (CIP), mais 51 % des fonds d'affectation spéciale et 5 % des arrangements de participation aux coûts.

35. Le PNUD a assumé un rôle prédominant en dirigeant la coordination de l'appui technique fourni pour l'organisation des élections. Le projet-cadre a été lancé à la mi-1993 avec comme fonds de démarrage un montant de 600 000 dollars provenant des ressources disponibles au titre du CIP. Ce projet a attiré pour près de 60 millions de dollars de contributions de la communauté des donateurs. Le déroulement pacifique des élections a été un triomphe pour le pays, la communauté des donateurs et l'ONUMOZ, est une victoire partagée par le PNUD.

36. Le programme d'organisation des élections a été un bon exemple de ce que le PNUD peut réaliser en jouant son rôle de coordination. Le PNUD et les donateurs ont pleinement exploité cette coordination qui a commencé par le processus électoral, en constituant un groupe de travail intitulé "Aide à la démocratie" qui réunit les donateurs une fois par semaine, ainsi qu'un groupe de travail sur la réforme du secteur public.

V. QUESTIONS OPERATIONNELLES

37. Un montant de 92,9 millions de dollars a été alloué à la réalisation du quatrième programme du Mozambique au titre du CIP du cinquième cycle. Les emprunts sur 1992 et sur une prolongation du troisième programme du pays, ainsi l'intensification des contrôles budgétaires au Siège, ont ultérieurement conduit à ramener le CIP à 62,3 millions de dollars pendant la période 1992-1996.

38. Bien que la diminution des ressources disponibles ait obligé de modifier les activités et de réduire les budgets des programmes, un effet positif a été que le bureau du PNUD dans le pays a été contraint de centrer ses efforts sur un plus petit nombre de secteurs et sur des programmes plus vastes de portée nationale, plutôt que de répartir les fonds entre un plus grand nombre de petits projets, comme cela avait été le cas lors du programme précédent. Ainsi, le nombre de projets a été ramené de 70 en 1992 à 28 à la fin de 1994. Ces projets ont porté notamment sur l'aviation civile, le logement, le commerce, le tourisme, l'appui à l'Agence nationale des services d'urgence, ainsi que sur d'autres secteurs.

39. Le consensus semble être que, compte tenu de la situation financière actuelle, l'approche susmentionnée a le plus souvent été appropriée. Lors de l'examen à mi-parcours, le PNUD a manifesté son intention de continuer à réduire le nombre des domaines d'intervention ainsi que de projets de manière à pouvoir mener à bien des programmes pouvant avoir un impact plus marqué. La formulation des projets et des programmes permettra aux donateurs d'y participer en fournissant l'appui technique et financier nécessaire.

40. Vu la réduction des ressources disponibles au titre du CIP, le gouvernement et le PNUD ont reconnu que le taux d'exécution était un indicateur important

s'agissant d'évaluer le montant des ressources de base qui serait alloué. Selon les prévisions, le taux d'exécution pour 1995 sera de 83 %, et le bureau du PNUD dans le pays a demandé à ses partenaires gouvernementaux de collaborer pour maintenir ce taux élevé d'exécution jusqu'à la fin du cycle.

41. Bien que le PNUD ait consacré un temps considérable à la clôture des opérations entreprises au titre des projets pour aider à rationaliser ses activités, ce processus a été gravement entravé par les difficultés suscitées par le transfert du matériel. En fait, un grand nombre de projets inactifs demeurent ouverts en raison de problèmes liés au transfert de la propriété du matériel, qui sont dus principalement au fait que le gouvernement n'a pas de crédits pour payer les droits à acquitter. A titre de mesure temporaire pour résoudre le problème, il a été recommandé que les projets prévus pour 1996 soient inscrits par le Ministère de la planification et des finances au plan triennal d'investissements publics et que l'on préconise des achats locaux pour les projets de 1995.

A. Modalités de l'assistance technique

42. L'augmentation des ressources consacrées à l'exécution nationale, qui sont passées de 13 % du total en 1992 à 84 % en 1994, a été mise en relief tant par le gouvernement que par le PNUD. La modalité de l'exécution nationale a donné de bons résultats au niveau de l'administration des programmes et des projets. Le PNUD espère que le Service de l'exécution nationale du Ministère des affaires étrangères et de la coopération pourra jouer un rôle de premier plan en contribuant à faire en sorte que, comme le souhaite le gouvernement, l'exécution nationale porte sur davantage d'aspects de fond du programme.

43. Le PNUD et le gouvernement se sont l'un et l'autre félicités du recours accru que l'on avait à la modalité de l'exécution nationale, mais ils se sont dits préoccupés par le fait que le processus de décentralisation compliquait à certains égards la participation du gouvernement à l'exécution de programmes faisant l'objet d'une exécution nationale, et en particulier à la gestion des pré-programmes. A la suite de ces observations empruntées d'une grande franchise, il a été proposé d'organiser une réunion tripartite pour discuter du rôle que les organismes coopérants devraient jouer dans le contexte de l'exécution nationale.

44. Un autre trait saillant du quatrième programme a été l'augmentation du nombre d'experts nationaux qui avaient été recrutés, spécialement dans le contexte de l'exécution nationale. Un indicateur positif à cet égard a été le fait que la plupart des coordonnateurs de projets ont été des nationaux ou des étrangers recrutés sur le plan local. Cependant, le recrutement de nationaux n'a pas atteint le niveau souhaité par le PNUD ou par le gouvernement. Ainsi, il faudra s'efforcer de favoriser la tendance au recrutement de personnel national.

45. Dans ce contexte, la question des salaires et les problèmes suscités par l'application de différents barèmes de rémunération ont fait l'objet d'une longue discussion. Il a été convenu qu'il faudrait organiser une réunion de représentants du Ministère des affaires étrangères et de la coopération, du PNUD et de l'UNICEF afin de passer en revue le régime des salaires et essayer de

résoudre les problèmes causés par la politique consistant à recruter au titre de rubriques budgétaires concernant le personnel d'appui administratif et le personnel national des projets.

46. Bien que les services d'experts étrangers demeurent nécessaires, le gouvernement et les autres donateurs souhaiteraient que l'on recrute des experts locaux, dont les services coûtent moins cher. Il a été proposé que les consultants de niveau élevé ne soient affectés au Mozambique que pour des missions de courte durée, sous réserve peut-être de visites ultérieures afin d'évaluer les progrès accomplis en leur absence. Lors de la réunion d'examen à moyen terme, les participants ont reconnu le rôle vital qu'avaient joué les 305 Volontaires des Nations Unies dans le processus d'instauration de la paix et d'organisation des élections.

47. Le PNUD a soulevé la question des amendes qu'étaient tenus de payer les étrangers qui travaillaient pour le système des Nations Unies mais qui n'étaient pas munis de la carte d'identité d'étranger. Il a été décidé d'organiser une réunion de représentants du PNUD et du Ministère des affaires étrangères et de la coopération pour trouver une solution satisfaisante à ce problème. De même, il a été décidé de convoquer une réunion pour déterminer comment le processus de recrutement de cooperantes (techniciens étrangers des Nations Unies directement recrutés par le gouvernement dont les services sont financés par des contributions non liées des donateurs) pourrait être accéléré.

48. L'un des principaux objectifs recherchés dans le cadre du quatrième programme était d'accroître la participation des femmes aux activités, en qualité aussi bien de participantes que de bénéficiaires. Les données examinées lors de l'examen à mi-parcours ont fait apparaître que les femmes représentaient environ 30 % des Volontaires des Nations Unies ou des boursiers et que cette proportion devait par conséquent être accrue. Plusieurs projets avaient été conçus spécialement à l'intention des femmes, notamment un projet tendant à aider les femmes à fonder leurs propres entreprises (212 bénéficiaires), un projet de développement communautaire intégré tendant à accroître la production vivrière et un projet visant à renforcer les capacités institutionnelles des ONG pour les aider à intégrer les femmes à leurs activités.

49. Les activités de coopération technique entre pays en développement, bien que limitées pendant la première moitié du cycle, ont donné des résultats particulièrement satisfaisants, et l'assistance technique Sud-Sud a progressé au Mozambique grâce à un financement fourni par le PNUD et/ou d'autres donateurs. Le Fonds d'affectation spéciale pour les services de santé, qui regroupera les ressources de plusieurs donateurs, doit privilégier tout particulièrement le recrutement de médecins et de personnel non médical dans les pays membres de la South African Development Community et dans les pays d'Amérique latine. Une société brésilienne spécialisée dans l'éducation à distance, qui cofinance ses coûts avec la Banque mondiale, a été retenue pour la réalisation du programme d'éducation.

50. Le secteur national des ONG en est encore à un stade embryonnaire. Différentes ONG nationales sont les bénéficiaires de plusieurs projets formulés en 1994. Le PNUD a hérité de l'ONUMOZ de différentes activités qui sont réalisées par des ONG, et il considère que la tendance à confier l'exécution de certains projets à des ONG se renforcera à mesure que les activités

/...

communautaires s'étendront dans toutes les régions du pays. Le gouvernement est conscient de ce que les ONG ont un rôle à jouer dans les activités de développement. Le bureau du PNUD dans le pays a l'intention de continuer à resserrer sa coopération avec les ONG.

51. Après avoir évalué les premiers résultats donnés au Mozambique par les modalités SAT-1 et SAT-2, le PNUD a souligné que les SAT-2 constituent un mécanisme clairement défini qui a donné de bons résultats. Les institutions bénéficiaires ont participé, avec l'organisme coopérant et le PNUD, à l'adoption des décisions touchant l'utilisation qui devrait être faite des fonds disponibles au titre des SAT-2.

52. Les SAT-1, en revanche, ne se sont pas encore révélés aussi utiles que prévu, essentiellement parce qu'ils ont abouti à des études qui sont excessivement théoriques et difficiles à intégrer aux activités. Il a été suggéré lors de l'examen à mi-parcours que le Siège devrait décentraliser davantage au profit des bureaux de pays les pouvoirs de décision concernant les organismes qui participeraient aux études stratégiques financées au titre des SAT-1.

VI. PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Conclusions

53. L'examen à mi-parcours a confirmé la validité des priorités reflétées dans le quatrième programme du Mozambique pour la période 1993-1997, à savoir l'atténuation de la pauvreté et le relèvement d'après-guerre, la gestion économique et financière et la gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

54. Parmi les conclusions générales qui ont été retirées, il convient de citer les suivantes :

a) Le programme et les priorités qu'il reflétait ont été considérés comme suffisamment souples et complets pour faire face comme il convient aux transformations politiques, sociales et économiques récentes issues de la mise en oeuvre de l'Accord de paix signé en octobre 1992;

b) En fait, la souplesse du quatrième programme avait permis au PNUD d'entreprendre une série d'initiatives nouvelles rendues possibles par le succès du récent processus de paix;

c) Bien que de sérieux problèmes entravent le fonctionnement des institutions gouvernementales, la réaction d'ensemble de la plupart des ministères appelés à coopérer avec le PNUD a été satisfaisante. Le fait que les membres du personnel de contrepartie du gouvernement qui font fonction de directeurs nationaux de projets sont souvent des directeurs ou chefs de département alourdit certes leur charge de travail mais a aussi des effets positifs sur certains aspects du processus de prise de décisions;

d) Il a été pleinement tenu compte des principales préoccupations du Conseil d'administration du PNUD (DDH, exécution nationale, approche-programme,

etc.) lors de la formulation et de l'exécution du quatrième programme du pays. L'expansion de la modalité de l'exécution nationale avait été particulièrement notable et devrait être renforcée et poursuivie;

e) Le recours accru aux experts nationaux, spécialement dans le contexte de programmes faisant l'objet d'une exécution nationale, était un élément positif à encourager, de même que le recours à grande échelle, particulièrement pendant les élections, aux Volontaires des Nations Unies;

f) Les ONG ne participaient pas encore autant qu'il le faudrait à l'exécution des programmes du PNUD;

g) Des mécanismes de coordination de l'assistance comme les arrangements de mise en commun des ressources et des instances comme le Groupe de travail "Aide à la démocratie" s'étaient avérés être des moyens efficaces de renforcer la coordination entre les donateurs, et il fallait continuer à encourager ces types de mécanismes.

B. Recommandations

55. Il a été convenu qu'une nouvelle approche stratégique axée sur les quatre principaux domaines d'activité prioritaires devrait être appliquée pendant le reste du quatrième cycle. Les programmes prévus dans les domaines de l'élimination de la pauvreté, de la gestion économique et financière, de l'amélioration de la gestion des affaires publiques et de la gestion des ressources naturelles auraient les objectifs suivants :

a) Renforcement d'institutions gouvernementales sélectionnées jouant un rôle de premier plan dans la gestion de l'économie nationale;

b) Promotion de programmes de nature à renforcer et à stimuler l'actuel processus de relèvement de reconstruction;

c) Consolidation du processus démocratique grâce à la fourniture d'un appui aux institutions de l'Etat et de la société civile et aux organisations qui jouent un rôle vital dans ce domaine;

d) Appui aux initiatives communautaires dans le but exprès d'atténuer la pauvreté grâce à la création d'emplois et à la fourniture de services de base;

e) Participation des communautés à la gestion des ressources locales.

56. Les activités du PNUD seront inspirées par les principes suivants :

a) Nécessité de promouvoir le DDH;

b) Recours croissant aux experts nationaux;

c) Application plus fréquente de modalités de coopération technique internationale moins coûteuses : sous-traitance dans la sous-région, Volontaires des Nations Unies, cooperantes, etc.;

d) Nécessité de tenir particulièrement compte de la situation des femmes en tant que participantes et bénéficiaires des programmes;

e) Réalisation d'études d'impact environnemental dans le cadre des programmes et projets;

f) Sélection des sites d'intervention caractérisés par une forte concentration de populations affectées par la guerre;

g) Réduction continue du nombre de petits projets issus du cycle précédent et généralisation de l'approche-programme;

h) Renforcement de l'assistance fournie pour la formulation de politiques sectorielles nationales dans les domaines jugés prioritaires par le gouvernement;

i) Octroi de fonds de démarrage au titre du CIP;

j) Mise en place de mécanismes tendant à améliorer la gestion gouvernementale et la coordination de l'assistance;

k) Promotion des activités de nature à resserrer la coordination au sein du système des Nations Unies;

l) Renforcement de la collaboration avec les ONG et accroissement de leur participation aux programmes financés par le PNUD.

57. La nouvelle approche stratégique décrite ci-dessus a pour but de permettre au PNUD d'appuyer pleinement la transition des activités d'urgence et des secours à des activités de reconstruction et de relèvement à plus long terme.

58. Après avoir analysé les problèmes qui ont entravé l'exécution de la première moitié du quatrième programme du pays, le PNUD et le gouvernement se sont engagés à adopter un certain nombre de mesures afin d'améliorer l'impact et l'efficacité du reste du programme.

59. Le PNUD, pour sa part, devra :

a) Encourager les administrateurs de programmes à redoubler d'efforts pour acquérir une connaissance de première main des problèmes de développement qui se posent au Mozambique. Le recrutement du personnel devra tenir compte de la nécessité de conjuguer expérience, compétences, esprit d'innovation, dynamisme et pratique courante du portugais;

b) Exploiter l'expérience qu'il a acquise et sa vocation de coordonnateur des organismes des Nations Unies et de la communauté des donateurs dans son ensemble en prenant l'initiative de proposer de nouvelles initiatives conjointes et de nouvelles idées et en assurant une solide coordination intersectorielle;

c) Appliquer une approche plus énergique en matière de mobilisation des ressources et renforcer l'aspect dynamique du rôle qui lui incombe.

60. Le gouvernement, quant à lui, devra :

a) Procéder sans tarder à la nomination d'un personnel de contrepartie expérimenté et animé par un sentiment de professionnalisme;

b) S'engager, avec l'assistance de la communauté des donateurs, à entreprendre une profonde réforme du secteur public en établissant pour ce secteur une politique stratégique visant à endiguer l'exode actuel et à améliorer l'efficacité de l'assistance technique internationale;

c) S'attacher moins aux aspects matériels et davantage à l'amélioration des bienfaits potentiels de l'assistance technique;

d) Faciliter toutes les formalités liées à la réalisation des activités d'assistance technique.

Annexe

ETAT FINANCIER RECAPITULATIF

I. RESSOURCES

	<u>Dollars</u>	<u>Dollars</u>
A. <u>Ressources disponibles</u>		
CIP	43 170 000 a/	
Montant estimatif des participations aux coûts	10 392 000	
Financement conjoint des programmes	-	
Total		<u>56 562 000</u>
B. <u>Engagements</u>		
<u>Budgets-programmes/projets approuvés b/</u>		
CIP approuvés et affectés	40 456 000	
CIP approuvés et non affectés	<u>5 215 000</u>	
Total partiel		41 671 000
Participation aux coûts approuvée et affectée	9 010 000	
Participation aux coûts approuvée et non affectée	<u>646 000</u>	
Total partiel		9 656 000
<u>Budgets-programmes/projets dans la filière</u>		
CIP	499 000	
Participation aux coûts	<u>736 000</u>	
Total partiel		<u>1 235 000</u>
Total		<u>56 562 000</u>
C. <u>Solde des ressources disponibles pour d'autres activités de programmation</u>		
CIP		-
Participation aux coûts		-
Solde des ressources disponibles		<u>- c/</u>

a/ A comparer avec le montant de 92 969 000 dollars qui à l'origine devait être alloué au CIP du cinquième cycle: la différence tient à la diminution de 30 % du montant initial du CIP et à un report négatif de 2 696 000 dollars du cycle de programmation antérieur et des dépenses de 1992 (16 212 000 dollars).

b/ L'expression "approuvé et affecté" désigne les programmes et les projets qui ont été approuvés par le Comité d'action ou par le Comité d'examen des projets du bureau régional concerné et pour lesquels il existe des documents et des budgets détaillés dûment signés. Le terme "approuvé et non affecté" désigne le solde des fonds disponibles pour un programme ou un projet donné mais qui n'ont pas encore été inscrits aux rubriques budgétaires correspondantes.

c/ Ce chiffre représente le solde net disponible du CIP et des ressources provenant de la participation aux coûts plus le montant du financement conjoint des programmes moins le montant du financement approuvé et affecté/non affecté au titre du CIP et de la participation aux coûts moins le CIP et le montant de la participation aux coûts correspondant aux projets dans la filière.

II. MONTANTS PROPOSES (P) ET REELS (R) DES RESSOURCES ALLOUEES PAR DOMAINE D'ACTIVITE PRIORITAIRE a/

(En dollars des Etats-Unis)

Domaine d'activité prioritaire	CIP		Participation aux coûts		Total		Pourcentage des ressources totales	
	(P)	(R)	(P)	(R)	(P)	(R)	(P)	(R)
Atténuation de la pauvreté	45 234	25 171	3 661	2 099	48 895	27 270	51	48
Gestion économique et financière	13 932	8 796	-	-	13 932	8 796	15	16
Gestion de l'environnement et des ressources naturelles	8 059	7 733	967	431	9 026	8 164	10	14
Amélioration de la gestion des affaires publiques	-	323	-	5 688	-	6 011	-	11
Autres activités prioritaires	-	4 147	-	2 174	-	6 321	-	7
Réserve non programmée	<u>23 242</u>	-	-	-	<u>23 242</u>	-	<u>24</u>	-
Total	<u>90 467</u>	<u>46 170</u>	<u>4 628</u>	<u>10 392</u>	<u>95 095</u>	<u>56 562</u>	<u>100</u>	<u>100</u>

a/ Compte tenu de la réduction de 30 % des CIP du cinquième cycle.

III. ESTIMATION DE L'ASSISTANCE COMPLEMENTAIRE PROVENANT
D'AUTRES SOURCES

	<u>A la date de formulation du programme de pays</u>	<u>A la date de l'examen à mi-parcours</u>
	<u>Dollars</u>	<u>Dollars</u>
Fonds administrés par le PNUD <u>a/</u>	23 854	-
Ressources provenant d'autres organismes des Nations Unies <u>b/</u>	106 431	106 431
Ressources ne provenant pas d'organismes des Nations Unies <u>c/</u>	<u>127 970</u>	<u>127 970</u>
Total	<u>258 255</u>	<u>234 401</u>

a/ Ressources spéciales du Programme, Fonds d'équipement des Nations (FENU), Fonds d'affectation spéciale pour l'Opération d'urgence des Nations Unies, Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et Fonds mondial pour l'environnement.

b/ Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), Programme alimentaire mondial (PAM), Fonds international de développement agricole (FIDA) et Programme de coopération technique de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

c/ Banque mondiale et Agence suédoise pour le développement international.
